

第3章 韓国「開発年代」の産業政策とそれを支えた制度的枠組み

著者	堀金 由美
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	経済協力シリーズ
シリーズ番号	206
雑誌名	国家の制度能力と産業政策
ページ	69-102
発行年	2004
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00013980

第3章

韓国「開発年代⁽¹⁾」の産業政策とそれを支えた制度的枠組み

堀 金 由 美

はじめに

本章では、産業政策とそれを支える制度能力、特に選択的産業政策とそれを可能とした高度な制度能力について、韓国の事例を通じて検討することとする。

韓国は、1997年のアジア危機前のいわゆる「東アジアの奇跡」において、そのもっとも典型的な例であるとみなされてきた。1993年に出版された同名の報告書（日本語翻訳版は1994年）において、世界銀行は、経済発展における政府の役割について、従来の見解を若干修正して一定の役割を認めるようになった。しかし、その政府の役割のなかでも特に（狭義の）産業政策⁽²⁾の有効性については、基本的には懐疑的な姿勢を崩してはいない。そのなかで、例外的に産業政策が効果的だった「かもしれない」例としてあげられているのが、日本と韓国、台湾、特に前2者である。しかしながら、「これらはきわめて特異な歴史的・機構⁽³⁾的状况のゆえにはじめて可能となったもの」（世界銀行 [1994: 350]）とされている。つまり、他の途上国にとっての教訓やモデルとなるものとはみなされないのである。

しかしながら、「制度」は変化する。そして、以下で説明するとおり、韓国の産業政策を支えた「特異な制度」は、その多くが1961年以降の歩みのなかで、意識的に創り上げられてきたものである。たとえば、日本と韓国の

大きな制度的特徴とされる「遮断された官僚制」にしても、これは、韓国の場合、後述するように1961年以降の制度改革のなかで初めて形成されたものであった。1950年代の官僚制は、獵官制 (spoils system) にもとづき、政治および財界と癒着した非効率的な存在であったのである。制度能力に関する二部戦略がとられ、制度能力の強化が課題とされるようになった現在 (World Bank [1997])、高い制度能力を備えるに至った制度改革とその制度の特徴をあらためて考えることは、他の途上国にとっても意義深いこととなろう。

なお、本章は、高度成長期以降の韓国における「高い制度能力」の存在を前提とする。そして、1960年代以降の狭義の産業政策、あるいは選択的介入は成功した——あるいは、少なくとも効果があった——という前提から議論を起こす。つまり、効率という面からは必ずしも正当化されえないかもしれないが、そもそもの目的が一定の産業を確立するということであったならば、十分に効果があった、という見解である。産業政策の有効性については、いまだ、完全な合意は形成されてはいない。特に効率を問題とする場合、たとえば多大なコストを伴った1970年代韓国の重化学工業化推進のための産業政策は、決して正当化されえないという立場をとる者もいる。しかしながら、本章のとり立場では、この政策は重化学工業の育成とそれによる産業構造の転換が目的であったと理解する場合、さらには、その政策がいかなる犠牲を払ってでも推進されるべきという位置づけのものであった場合⁽⁴⁾には、少なくとも「効果があった」とみなされてよい。現在、鉄鋼業における POSCO、電子・半導体部門におけるサムスン、自動車・造船における現代自動車および現代重工業など、世界の工業生産における韓国企業のシェアを考慮したとき、1970年代重化学工業化の役割は認められてよからうと考えるからである。

そういった立場に立ち、以下、第1節ではまず、1960年代以降の韓国の産業政策の流れをごく簡単に概観する。その後、第2節は、特に1960～70年代の「開発年代」——これは、産業政策の最盛期とみなすことができよう——において産業政策の実施を支えた制度能力について、政治経済学の観点から、いくつかの関連分野先行研究の成果に頼りつつ、その特徴を考えることとし

たい。

第1節 韓国の産業政策

1960年代以降の韓国の経済発展とそれを支えた経済政策については、特に「漢江の奇跡」が国際的に注目されるようになった1980年代以降、アジア危機を経て現在に至るまで、韓国政府自身や研究機関、経済団体などによる取りまとめも含め⁽⁵⁾、内外において実に多くの研究がなされ、蓄積されてきた。それらのなかでひとつの重要な焦点となり、長く論争の的となってきたのが産業政策である。特にその有効性についての評価となると、いまだにひとつの合意が形成されているとは言い難いものの、しかし、すでにかんがりの議論と検討が積み重ねられてきた。したがって、ここで改めてその詳細を振り返ることは不要であろう。しかしながら、本章の目的とするところである韓国の産業政策を支えた「高い」制度能力——すなわち、もっとも典型的には、政府による選択的介入、恣意的な資源配分が、なぜ、腐敗・汚職やレントシーキング、あるいは不完全な情報による非効率につながらなかったか、あるいは、汚職やレントシーキングを招きながらも、それが良好な経済パフォーマンスを著しく阻害することにはつながらなかったか——を検討するにあたり、最低限必要となってくると考えられる産業政策の変遷とその特徴について、以下、簡単に概観しておきたい。

なお、繰り返し強調しておくが、この「高い制度能力」を与えるところの「制度」は、必ずしも、北東アジア地域に固有の歴史・文化的要因によって——少なくともそれらのみによって——説明されるべきものではない。特に1960年代以降の急速な経済発展を、それまでとは一線を画したプロセスであると考えられる場合⁽⁶⁾、まず、その変化をもたらした要因を考えることが必要となる。以下、本章において主張されるのは、高度成長を成し遂げることをきわめて明示的な目標とし、それを達成するために意識的になされた一連の

制度改革とその結果の重要性である。この制度改革の主体はまぎれもなく、1961年の軍事クーデターにより政権の座についた朴正熙率いる政府であり、その強力なリーダーシップであった。そして、その改革のプロセスの結果として醸成された「高い制度能力」は、韓国の政治の歩みから独立のものとして理解することはできない。そこで、以下、産業政策の流れについて概観する際にも、常に、政治の世界の大きな流れと対照させつつみていくこととしたい。

1961年以降の韓国の産業政策は、以下のとおり、四つの時期に区分して考えられることが多い。

1. 工業製品の輸出振興期（1961～72年）

1961年5月16日、クーデターによって登場した朴正熙政権は、同日発表した6カ条の革命公約のなかで、「飢餓線上にあえぐ国民を困窮から解放し、国民経済を立て直す」ことを国民に約して⁽⁷⁾、権力の座についた。革命政府は、公約の実現に向けて、その後、矢継ぎ早に各種制度改革とその他の新たな政策を施行する。しかしながら、初期の改革および政策変更には試行錯誤的な傾向も強く、1962年から開始された第一次経済開発5カ年計画も、その第1年次は当初目標を達成することができず、目標値の下方修正を余儀なくされた。経済政策運営およびその結果としての経済成長が軌道に乗るのは、1963年末の民政移行（第三共和国成立）後、特に、為替レートの切り下げおよび金利の現実化（高金利政策）などにより、輸入代替から輸出志向工業化に大きく政策が転換されたとされる1964年以降のことである。

その後、1972年までの時期は、輸出志向の工業化による経済のいわゆる「テイクオフ」(take off)⁽⁸⁾の時代にあたる（Kim and Leipziger [1993: 19]）。産業政策という観点からみると、輸出第一主義にもとづく輸出の増大という大目標に向け、輸出を促進するために、税制、貿易、為替、金融など、あらゆる分野の政策手段が動員された。

1970年代以降と比較した場合、この時期の産業政策の特徴は、その輸出振興策の中立性にある。現実には輸入代替と輸出志向の工業化が併行して進められるなかで、全体としては輸出を強力に促進しようとする体制であったが、輸出の内訳において業種間の差別はほとんど存在しなかった（Kim and Leipziger [1993: 18-19]）。これは、世界銀行『東アジアの奇跡』がとりあげた「三つの介入政策」——特定産業振興策、政策金融および輸出振興策——のなかで、「群を抜いて最も成功しており、他の途上国にも有望なもの」（世界銀行 [1994: 338]）であり、つまりは、概してさほど高い制度能力は要しない介入政策であるとみなすことができよう。

2. 重化学工業化推進期（1973～79年）

この時期は、政治的には、きわめて権威主義的な開発体制（authoritarian developmental regime）、あるいは、いわゆる開発独裁の典型ともいえる維新体制の時代（第四共和国）にほぼ符合する。1972年10月17日、朴正熙大統領は、突然大統領特別宣言を発して憲法と国会を停止し、厳戒体制のなか、国民投票を実施して新憲法（維新憲法）を成立させた。この新憲法は、間接選挙によって選出される任期制限のない大統領一人の手に膨大な権力を集中させた。立法府（国会）の権限は大幅に縮小される一方で、大統領は、議会の合意なしに大統領緊急措置を発布する権限を有し、反対を徹底的に弾圧しながら、事実上半永久的に独裁者にとどまることが可能となったのである。

この新しい体制は、出帆早々に輸出100億ドルおよび1人当たり所得1000ドルの達成を目標として掲げたが、さらに翌1973年の年頭記者会見において朴大統領は、「重化学工業化宣言」を発表、その実現に向けて国家と国民の総力をあげた努力を呼びかけた。この後、朴正熙が暗殺されて維新時代に幕を下ろすこととなる1979年10月末までの間、韓国は、従来よりの輸出振興に加え、きわめて強力な重化学工業化のプログラムを推進することとなる。

資本も資源も技術も有さぬ一小途上国が、資本および技術集約的で規模の

経済を特徴とする重化学工業化を強力に推進したこの時期の産業政策は、きわめて個別的、選択的なものとなった。政府は特に優先的に育成すべき六つの重点産業を指定し⁽⁹⁾、それぞれを事実上、有力財閥に割り当てて積極的な保護・支援策を展開する。特定の産業振興が、事実上、それを推進する特定個別企業への優遇策となるこのきわめて選別的なアプローチについては、「勝者をあらかじめ政府が選択する（“picking winners”）アプローチ」として、その競争を排除することによる潜在的非効率を批判されるとともに、「勝者」を予知する政府の能力に対する疑問が呈されている。しかしながら、ここで行われたのは、特定産業の文字どおり「育成」であり、ウェードの指摘するとおり、勝者を「選択する」というよりむしろ「作り出す」（“making winners”）と表現したほうが妥当であろう（Wade [1990: 320, 334]）⁽¹⁰⁾。

いずれにせよ、この時期の産業政策こそが、世界銀行の『東アジアの奇跡』や1997年版『世界開発報告』でその実施には政府の高い制度能力を必要とするとしてされている選択的介入である（世界銀行 [1994: 343], World Bank [1997: 75]）。次節において、この「高い制度能力」（high/strong institutional capability）の内容とその源泉につき詳しく検討することとする。

3. 産業構造調整期（1980～87年）

朴正熙暗殺後の「ソウルの春」から1980年5月の光州事件に至る民主化運動昂揚の時期を経て、再度権威主義的な体制を確立したのが、全斗煥である。18年半におよぶ長期政権を維持しながらも、その末期には、多くの国民の経済社会的不満と、事実、深刻な経済社会的不安定状況をかかえた前朴正熙政権に対し、全斗煥は、その体制と政策を徹底的に批判し、全面的な改革を進めて社会を浄化し、正義を実現することをもって自己の権威主義的政権の正統性を確立しようとした。換言すると、「権威主義的独裁者」朴正熙との徹底的な差別化によって、結局は同じく権威主義的であった自己の政権を正当化しようとしたということになる。

この傾向は、経済政策面では、経済安定化とそれに続く構造調整策として表れた¹¹⁾。経済企画院きっての安定化論者（金在益）を経済担当大統領首席秘書官に据え、徹底的な緊縮財政・経済安定化を進めるなかで、前政権がその命運をかけて推進した重化学工業化計画については、事実上放棄、中断の方向に向けて投資調整が行われた。これらによって、金融を最大の政策手段とした積極的個別的産業育成は大幅に縮小される。

代わってこの時期の産業政策の中心となったのが、自由化・開放化による競争力の強化と研究開発（R&D）の促進およびそれによる技術力の向上である。輸入の自由化を進める一方で、研究開発促進のため、1970年代から数多く設立された政府系研究機関を、その効率的な研究開発業務実施のため、一括して科学技術處のもとに統合し、積極的研究開発投資を行った¹²⁾。また、1970年代の重化学工業化が財閥のみを優遇し、結果として企業間の格差が広がったとの認識から、格差を解消し、「社会正義」を実現するための方策として、中小企業振興も重要視された。

4. 自由化・規制緩和の推進と経済の先進国化（1988年～）

盧泰愚民正党代表による「民主化特別宣言」（1987年6月29日）後、急速に民主化が進んだ1980年代後半の韓国経済は、プラザ合意後のいわゆる「三低」（ウォン安、原油安、金利安）に支えられて好調であった。そのなかで、1988年には、ソウルオリンピックが成功裏に開催され、他方、盧泰愚大統領が積極的に進めた北方外交も順調に進展して、韓国は、急速に拡大した経済力を背景に国際社会の一員としての地位を確実なものとしていった¹³⁾。この時期、経済成長はもはや政権にとっての最重要課題ではなくなっていた。

こうした流れのなかで、1990年代、特に金泳三の時代（1993～98年）になると、先進国化、具体的には OECD（経済協力開発機構）の加盟が重要課題として認識されるようになった。そのために、急速な自由化・規制緩和が推進されることとなる¹⁴⁾。

第2節 産業政策と制度能力

——政治経済学的視点からの考察——

1. 「制度能力」の概念

国家の役割を、その制度能力に応じたものとするのが肝要であると説く『世界開発報告』の1997年版は、産業政策という形の政府による市場介入を全面的に否定しているわけではない。成功裏に実施される可能性を認めつつ、政府の介入を「強度の介入」(high-intensity initiatives)と「軽度の介入」(light-intensity initiatives)とに区分し、「強度の介入」、すなわち政府による投資調整や、“picking winners”アプローチをとることは、その国が並外れた(unusual)制度能力を有する場合以外は試みるべきではない、としている。その並外れた制度能力とは、たとえば、強力な行政能力、政府の恣意的行動を抑止するコミットメントのしくみ、予想外の出来事に柔軟に対応する能力、企業間の競争的な環境、そして官民協調の長い歴史、などである(World Bank [1997: 74-75])。ここで想定されているのは、明らかに韓国および日本の例であるが、これらは結局のところ例外として扱われているにすぎない。

しかし、本章では、この「並外れて高い制度能力」を文化・歴史的的特殊性による例外として度外視するのではなく、ひとつのモデルとして位置づけることを目的として、以下、検討してみたい。なぜなら、前述のとおり、少なくとも韓国においてこの「並外れて高い制度能力」を有する制度的枠組みができたのは1960年代以降のことであり、それは、きわめて意識的な制度改革の結果であったとみなされるからである。

ところで、ここでひとつ明確にしておかねばならないことがある。「制度能力」である。「制度能力」(institutional capability)とは、そもそもどういった概念であろうか。

世界銀行の『東アジアの奇跡』や、『世界開発報告』1997年版における

「制度能力」は、まず何よりも、政府もしくは国家の能力の一部である。そして、制度の能力、すなわち、政府の制度の総体（あるいは一部）に対して、その計測可能な総合的能力というものの存在を考えるというよりは、政府の制度的な能力、つまり、制度により規定されるところの能力、あるいは、より平易に考えれば、制度面からみたときの政府の能力、ということになるだろう。一定の制度配置において、その制度があるがゆえに政府が発揮することができる能力が政府の制度能力である。したがって、通常、制度能力を向上させるということは、一定の制度的枠組みのなかで訓練などにより何らかの能力を向上させるというより、むしろ、制度的変革・変更、すなわち枠組み自体の変更に伴い、そのパフォーマンスを向上させるということになるだろう。

では、何のため、何をするための能力か。目的に応じて必要な能力は異なってくる。本章が最終的に論ずるのは、産業政策を有効に策定し、実施するための能力である。しかし、ここではまず、政府の制度能力というものを極力一般化して考えるために、政府がやりたいこと、やるべきことを実行する制度的能力、と定義する。この「やりたいこと」、「やるべきこと」が市場への介入である場合には、ここで必要な制度能力は、第1章で定義されているように、「政府の失敗を引き起こすことなく、政府が市場介入を行える能力」（18ページ）ということになる。なお、このような場合、制度能力は、単に政策実施能力だけでなく、政策形成能力をも含むものであることに注意する必要がある。

2. モデル

さて、政府の制度能力の高さを考える出発点として、ここでは、ハガードのモデルを援用することとした。

1990年代、韓国や台湾の急速な経済発展について、市場メカニズムの果たした役割の重要性を訴える世界銀行などの新古典派経済学者と、それに対して国家あるいは政府の果たした役割の重要性を唱えるウェードやアムスデン

らとの間で激しい論争が繰り広げられたことは、よく知られるところであろう。後者の立場に立つ研究の多くは、ジョンソンが当初日本の経済発展について提示した「開発主義国家」(developmental state)⁽¹⁵⁾の概念 (Johnson [1982])のもと、韓国もしくは台湾の経済発展の過程を詳細な国別研究として研究し、そのなかで、いかに政府が市場に介入し、経済発展を計画・主導していったかということを具体的歴史的事実として提示することにより、理論にもとづき市場・価格メカニズムの優位を説く新古典派経済学のアプローチに挑戦しようとするものであった。経済学のなかでも(新)制度学派がその影響力を増しつつあるなか、開発主義論者たちは、それぞれの国において政府の介入を支えた「制度」の重要性を訴え、それら制度の機能と特徴を詳しく描写することを通じて、政府の果たした役割の大きさを主張した⁽¹⁶⁾。

これに対し、ハガードの興味の対象は、経済発展のメカニズムやそのなかにおける政府の役割ではない。比較政治の観点から途上国の政治を眺め、共通の課題に対する対応の違い、より具体的には、経済発展のための鍵と考えられた重要な政策変更について、なぜ中南米諸国にはできなかったことが東アジア諸国にはできたのか、そしてさらに、後者はそれを一時的な変更にとどめることなく、一定期間とどめ、定着させて持続的高度成長へとつなげることができたのか、という疑問を解明することにあつた⁽¹⁷⁾。特に、輸入代替から輸出振興への転換、そして、1980年代の構造調整融資 (Structural Adjustment Loans: SAL) への対応、の二つが重要な着眼点となっている。輸入代替から輸出志向戦略への転換は、1970年代以降、アジア NIEs とラテンアメリカ NIEs のパフォーマンスを大きく分けることとなった開発戦略上の重要要因とされるものであり、構造調整は、1980年代、まさに多様な社会経済的状况と経済発展段階にある世界中の途上国に対し、基本的には同一の政策パッケージが世銀・IMFの融資条件として事実上強要され、さまざまな結果を招くという、比較という観点からは非常に興味深い現象を創り出したものである。東アジア諸国、特に韓国と台湾が、中南米を含むその他の地域の国々にはできなかったこれらの政策変更をとともに成功裏になしとげたこと

は、ハガードに限らず、その要因を探るその他多くの比較研究を生むこととなる。そのなかでもっとも精力的に研究・議論を展開し、大きな影響力を有するにいたった一人がハガードであった¹⁸⁾。

ハガードは、1980～90年代を通じ、政策変更の政治学、あるいは開発の政治経済学、などとしたテーマのもと、多くの著作を発表した¹⁹⁾。この時期は、前述の「国家対市場」論争が、実は実質的争点となるほどの議論の焦点を共有しないまま、いわばお互いの一方的主張によって展開されていた時期である。論文ごとのテーマの違いはもちろんのこと、他の論者の著作の影響もあり、当然ながら、この間のハガードの議論には若干の幅がある。しかしながら、これら論文を通じて提示された議論の要点を抽出してハガードモデルとして簡単にまとめるなら、以下のように整理することができるであろう。

ハガードは、一国における大きな経済政策の転換をもたらした（あるいは可能とした）要因を探るにあたり、分析の視点として、まず、対外的要因（特にアメリカからの圧力）、国内政治（国内利益団体間の利害調整）を考える（Haggard [1990]）。しかしながら、ラテンアメリカ諸国やアメリカ合衆国の政策形成を通常よく説明するところの国内政治の視点²⁰⁾は、まさに、時宜を得た政策転換によって目覚ましい経済発展を成し遂げてきた東アジアにおける政策の変更を説明するには不適當であることに気づくこととなる。ハガードは、通常、アムスデン、ウェードやエバンスのように国家論者（statist）とみなされることはない。しかし、ここにおいて、国家あるいは政府をアクターとしてではなく、単に政治、すなわちグループ間の利害調整が行われる場（アリーナ）であるとみなす同時代アメリカ政治学主流のアプローチの限界をはっきり指摘するとともに、国家・政府をアクターとしてとらえないかぎり東アジアの経済政策形成をめぐる政治は説明できないとした（Haggard [1990]）。

時宜を得た政策転換をなしえた東アジア諸国²¹⁾の特徴を探ろうとすると、ハガードがまず前提とするのは、これら諸国における強い政府の存在である。この強い政府は、開発もしくは経済発展の実現に対する強いコミットメント

を有し、その実現を政権の正統性の根拠とする強力な権威主義的リーダーおよび、高度に中央集権化された有能な官僚機構から成っている（Haggard and Moon [1983], Haggard [1988]）。そして、ハガードは、特に韓国と台湾の経験にもとづき、この二つを備えた強い政府が必要な政策転換を成功裏に成し遂げた——すなわち高い制度能力を発揮した——事情を説明するには、以下のとおり二つの制度的条件が重要であると考えた。

第1の条件は、「遮断」（insulation）という概念を用いて説明される。その存在が前提となっているところの有能な経済官僚、テクノクラートたちが、経済発展を第一とする権威主義的リーダーの絶大な力によって、経済政策に関する外部（各種利益集団など）の圧力から遮断され、政治的配慮や交渉とは無縁のところで「望ましい政策」を策定することができた、つまり、経済政策策定過程が非政治化されていたという捉え方である（Haggard [1990], Haggard and Kaufman [1992], Haggard and Lee [1993], Haggard and Maxfield [1993], Cheng, Haggard and Kang [1998]）。これは、社会に対する国家の自律性（autonomy）という概念で表現されるところの状況と同様であると理解することも可能かもしれない²⁴。しかしながら、この「遮断」は、少数の経済政策エリートを、社会からの圧力のみならず、政府内与党もしくは官僚機構内での反対さえもシャットアウトする具体的状況を示しており、いわば、国家の自立性を保証するための制度のひとつであると考えるのが妥当であろう。この「遮断」という概念は、1990年代、世界銀行の『東アジアの奇跡』をはじめとして実に多くの研究者たちが、韓国、台湾、そして高度成長期の日本における重要な制度的特徴として受け入れるところとなっている。

さて、この「遮断」は、既得権益からの圧力に屈せず、国（あるいは経済）全体にとって必要な政策の方向転換を可能とする状況をよく説明することができる。しかし、時宜を得た柔軟な政策転換が効果をあげるには、その新しい政策が、まず、そのとおりに実施されなければならないし、また、通常その後一定の期間にわたって維持されなければならないが、「遮断」はこの実施以降の問題については解答を与えない。そこで、もうひとつの条件が満

たされることが必要となる。すなわち、政策が実施され、期待された効力を発揮したうえで、さらにはそれが一定期間維持されるためには、社会（各種利益団体）から受容され、支持される必要がある。政府の政策に対し、社会（経済）の主要なアクターが、積極的ではないにしろ、結果としてそれを理解し、支持しなければならないのである。その理解と支持とを獲得するためには、政府と社会の諸集団（特に民間の経済主体）との間の何らかの連携²³が重要となる。この状況をエバンスは embeddedness と名づけ、その重要性を指摘した（Evans [1992] [1995]）。これが第2の条件である。

この embeddedness という概念は、前述の「遮断」や「自律性」という条件とは明らかに矛盾する。しかしながら、政策転換が成功裏になされ、効果をあげるには、この双方の側面がともに重要となる、つまり embedded autonomy が必要であるとエバンスは説いた（Evans [1992] [1995]）。「遮断」の概念が多くの人々の共鳴を生み、東アジアの開発をめぐる政治経済学の常識となりつつあったなか、まもなくハガードもこの考えを受け入れ、「遮断」と並んで embeddedness の重要性を主張することとなる。

以上2点が、ハガードらによる「東アジアの奇跡」の優等生モデルの要点である。では、これらは、本章の目的とする「産業政策を有効なものとする制度能力」を考える際にも有効なものであろうか。検討すべきは、これらの要件は、重要な経済政策の転換とその有効な実施に限らず、特に、産業政策を成功裏に立案し、実施する高い制度能力を保証するものであるとみなしうるかということになる。

ここで、まず確認しておかねばならぬのは、産業政策はなぜ、失敗するか、その成功には、なぜ高い制度能力が必要とみなされるのかということであろう。

産業政策失敗の原因としてはさまざまな要因が考えられるが、チャン（Chang [1994: 74-88]）は次の4点に整理した。

- (1) 情報の非対称性の問題,
- (2) レントシーキングの問題,

- (3) 正統性と民主的統制（すなわち不平等）の問題、
- (4) それを支える制度的基盤不在の問題、すなわち、大きな裁量権を与えられたエリート官僚制の存在と、政府と財界との間の協力関係は産業政策の成功に不可欠である。

これらのなかで、(1)と(4)の問題については、上述のハガード（およびエバンス）のモデルにおいて解決可能とみなされよう²⁴。しかし、(2)と(3)、すなわち、レントシーキングを生む可能性ならびに、社会経済的格差とそれによる国民の不公平感を生み出し、政治問題化する可能性については、ハガードのモデルは解決策を与えない。実際、一般論としては「東アジアの奇跡」は所得分配の改善を伴ったと理解されるなか、財閥・大企業中心の韓国の経済発展の過程においては、国民の間に格差の拡大感が存在し、大企業（財閥）優先の経済運営は、常に政治的批判的となってきた。つまり、上記(3)の問題については、韓国においても依然として問題であるとの認識が強い。しかし、これはあえていうと産業政策の副作用として理解されるべきであり、これをもって産業政策が失敗したと評価するのは、産業政策の成否をあまりに広く、政治・社会・経済的にとらえようとするもので、少々無理があるだろう。それに対して(2)のレントシーキングは、間違いなく、産業政策の問題点を論ずるときの重要なポイントになる。

しかしながら、ここで問題とするのは、レントシーキングを防止する制度能力というわけではない。なぜなら、「開発年代」から現在に至るまで、韓国の政治経済において、不正腐敗やレントシーキングがその制度能力によって回避されてきたという見解は、現実にはそぐわないからである。現代韓国の政治は、多くの不正腐敗のスキャンダルに彩られてきたといっても過言ではない。したがって、ここで考える制度能力は、不正腐敗やレントシーキングを防止する能力ではなく、その経済発展に与える損害を最小限にとどめる能力である。上述のハガードのモデルにおける「遮断」のメカニズムは、理論上、レントシーキングを防止するものとして理解することが可能であろうし、また、実際、ある程度までは「遮断した」かもしれないが、他方、多く

の不正腐敗の事実が明らかになっている以上、この点に関する説明としては不十分であると理解せざるをえない。産業政策を効果的なものとする制度能力を説明するには、モデルの修正が必要となる。

3. モデルの修正

韓国「開発年代」の制度環境を念頭におきながら、ハガードのモデルに、汚職・腐敗やレントシーキングの経済発展に与える被害を最小限にとどめるための条件を加えることを考える。ここで参考となるのが、「腐敗とその制度的基盤—韓国の経験から—」と題したコンの論文（Kong [1996]）である。

この論文において、コンは、韓国権威主義政権下の高度経済成長期において、明らかに——そして広範に——存在していた不正腐敗が、マルコス政権下のフィリピンのように極度の非効率、クローニズム（cronysm）やそれを背景とした社会不安につながらなかった原因は、韓国のダイナミックな高度成長を生み出した制度的基盤そのものにあると論じている。すなわち、韓国の徹底した（輸出パフォーマンスにもとづく）成果主義システムのなかで、政策金融や外貨割り当てへのアクセスのみならず、レントの配分あるいは政治献金・支援の見返りまでもが、輸出や成長への貢献を規準として与えられていたというのである。つまり、見返りを受けるためにさえ、賄賂や献金のみならず、まず何よりも良好なパフォーマンスを示すことが必要であったと考えられるのである（Kong [1996: 49-50]）。

この議論は、企業の行動に制約を与え、そのパフォーマンスをコントロールするという制度的能力に関して一定の説明力を有している。しかし、公務員の側からの不正腐敗については、このモデルでも説明ができない。つまり、ルールは巧妙に作られていても、その適正な執行を確保するレフリーが不在であれば、意味がない。世界銀行のいうところの「公平なレフリー」の役割を官僚が果たすには「有能かつ正直な官僚」が必要となる（世界銀行 [1994: 11, 92, 343]）が、これを満たす条件としてコンが提示するのは、北朝鮮との

対峙やアメリカからの圧力による経済的自立への緊張感のほかは、日本の植民地時代に形成された植民地官僚制の名残、という、相変わらずの歴史・文化的説明に近い要因となってしまうのであった（Kong [1996: 50]）。

では、この成果・業績を規準としたところの競争原理が官僚制内部にも適用されているとしたらどうであろうか。経済官僚の成果・業績は何によって測りうるか。所管の部門が達成した実績——生産目標・輸出目標の達成度——である。この点で、朴政権下韓国の制度配置は万全であった。月例経済動向分析会議、輸出振興拡大会議（毎月1回）²⁵、四半期ごとの審査分析報告会議など、経済の状況、計画の達成度は常に計画と比してモニタリング・評価され、その問題点とともに定期的の大統領へ報告されていた²⁶。経済発展を至上の命題とする大統領は、青瓦台（大統領府）の大統領執務室隣に経済状況室を設置、常に最新の経済データを整備して、自ら経済状況の把握に努めたともいわれる（金 [1991]）。その大統領のもと、常に意欲的かつ詳細にわたる計画と目標とを設定し、それを万難を排して達成することで高度の経済成長を維持してきた韓国においては、上記のような諸制度により部署ごとの目的達成度は常に明確となり、それと連動して、その担当者の成果・業績も明らかとなる仕組みが存在していた。その成果・業績が公務員の人事を直接左右したと考えるのである。

ただし、成果主義の公務員人事考課は、実際には直属の上司によって査定される他はない。したがって、実際には、縁故、温情その他の個人的感情や利害関係が入り込む余地も大きかったとみなさざるをえない。基本的には各部（日本の「省」にあたる）内の人事はすべて長官（日本の「大臣」にあたる）に一任されていた。そして、長官人事を握るのは大統領であった²⁷。この人事システムと前述の実績のモニタリング・評価のシステムを結びつけ、さらに官僚のインセンティブを考慮したとき、どういうことが考えられるであろうか。

「市場制度の構築」をテーマとした世界銀行の『世界開発報告』2002年版は、制度設計にあたり公務員のインセンティブを考慮することは決定的な重

要性をもつと論じている（世界銀行 [2002]）。また、「東アジアの奇跡」の制度的基盤を探究したカンボスとルートは、東アジアのリーダーたちは、実際に、公務員の個人的インセンティブが国の経済の長期的成長実現と一致する仕組みをつくり上げており、これがこの地域が他の地域とは明らかに違う高いパフォーマンスを上げることにつながったもっとも重要な制度改革のひとつであると断言している（Campos and Root [1996: 138-139]）。

では、官僚にとってのインセンティブとは何か。官僚の行動を規定するのは何か。本章では、1960年代にダウنزが論じたように、官僚は、自己の効用を最大化するために行動すると考える。しかし、その効用関数は、たとえばよく知られるニスカネン（Niskanen [1994]）の予算極大化官僚のように一様ではない。彼らの効用に重要な影響を与える要素としてダウنزは、権力、金銭的收入、名誉、安定性、利便性、国家・制度への忠誠心、仕事に対する満足感、公益に奉仕する熱意、そして特定プログラムに関する責務感などをあげ、それらのなかで個々の官僚が重視する要素の組み合わせによって、官僚を五つのタイプに分類した。私益のみを重視するタイプのなかでも上昇志向の強い者（climbers）と保守的・保身的な者（conservers）、それに対して、私益のみならず、公僕として公益をも重視し、そのために努力することに意義を感じるタイプのなかでは特定の価値やプログラムを推進することに注力する者（zealots）、広く公益の推進に意義を感じ、そのために権力を望む者（advocates）、そして、純粋に公僕としての責務に生き甲斐を感じる教科書的官僚（statesmen）である（Downs [1967]）。

実際、どこの官僚組織にもさまざまなタイプの官僚が存在する。韓国の場合にも、もちろん例外ではない。しかし、伝統的に官僚が国家を治めるエリートとして認められ、官尊民卑の風潮を形成・維持してきた社会において、1960年代以降、いまだ民間企業が未熟でそのエリート吸引力が大きいなかで、熾烈な競争試験を通して採用されるようになった国家公務員、特に高級公務員の職は、きわめて名誉あるものであった。そして、政府主導による経済発展が強力に推進されるなかで多くの権限を有しての任務遂行は、激務

ではあっても、やりがいのあるものと感じられたに違いない。そのようななかで難関の試験に合格して採用された公務員²⁸は、概して上昇志向の強いものが多かったと推定してよいのではなかろうか。つまり、ここでは、名誉欲、金銭欲など主として私益のみからにせよ、あるいは、公僕として自己の力を最大限活かして任務に励もうという気概からにせよ、いずれにせよ、昇進・出世することが、一部の保守・保身的な者を除く多くの官僚に共通して重要であったと仮定する。官僚たちは、より上のポストを狙って互いに競争することとなる。

そうすると、ここに想定されるのは、前述のカンボスとルートが論じた「公務員の個人的インセンティブが国の経済の長期的成長実現と一致する仕組み」である。つまり、経済発展に貢献すること、その実績をあげることが、異例なまでに整備された実績のモニタリング・評価のシステムを通じて昇進・出世につながったのである。なぜなら、出世は上司の評価による。その上司の評価は、そのまた上司によってなされ、この被評価者と評価者の関係は、最終的には、組織のトップ、すなわち長官による評価・采配へとつながっていた。しかも、その長官自身の人事は、大統領の手中にあり、やはり各部の実績に基づいていた。長官は、そのポストにとどまるためには、常に良好な実績をあげ続ける必要があった。そして、長官の実績は、その部の実績であった。

表1に朴政権下の経済部門各長官の任期の一覧を示す。これ（ただし、混乱の收拾と試行錯誤の時期であった軍政期を除く）をその時代の経済状況と比較しつつ眺めると、明らかにこの傾向が読み取れるであろう。目覚ましい実績をあげた者、大統領の希望するプロジェクトを実現させた者は、そのポストに長くにとどまるか、あるいはさらに重要な長官職へと動いていることが多い。逆に、業績をあげられなかった長官は、短期にしてその椅子から去っている。たとえば、1964年に輸出第一主義を掲げ強力な輸出振興策を展開した商工部長官朴忠勲は、長くそのポストにとどまり、その後、経済運営の指令塔として絶大な権力を握る経済企画院長官となるが、1960年代末の大統領の最優先プ

プロジェクトであった総合製鉄所の建設に関わる資金の確保に失敗して自ら辞任した。その朴忠勲以降の商工部長官は、順調な輸出の伸びと工業化の進展を背景としていずれも比較的長い任期を務めたことにより、この間、商工部長官の平均任期は、他の経済部長官に比してかなり長いものとなっている⁽²⁹⁾。また、財務部および経済企画院長官としてともに最長の任期を務めた南恵祐と経済企画院長官張基榮、金鶴烈⁽³⁰⁾は、いずれも大統領の全面的信頼を受けた経済ブレーンとして知られ、経済政策運営全般に関して絶大な影響力を有したと考えられている。

長官はその職にとどまるためには——あるいはさらに重要なポストを獲得するためには——部下である官僚に、良好な実績をあげさせる必要があった。常に厳しい目標値が与えられ、その達成が求められるなか、縁故や温情の余地は決して大きくなかったはずである。長官は、実績をあげる次官、局長が必要であった。そして、次官・局長もまた、同じ理由により、実績をあげようとする部下が必要であった。こうして、私益追求型官僚でも、聖人のような公僕型であっても、その努力は一致して国の経済発展に向けられることとなったのである。このシステムの鍵は、確立された成果主義の職業官僚制、徹底した実績のモニタリング・評価のシステムと並んで、経済発展の実現に真のコミットメントを有する強大な権力をもった大統領の存在であった。

不正腐敗が経済発展を大きく阻害することにはならなかった理由も、このモデルである程度まで説明できよう。私益追求型官僚も多く、事実、不正腐敗も少なくなかった。しかし、経済発展への貢献は、私益追求・上昇志向型の官僚にとっても重要な課題であったのである。特に1970年代、経済規模が急速に拡大し、許認可事務など政府の権限が肥大化するなかで重化学工業化が推進され、それまでの基準が明確な中立的介入に対し、事実上、個別産業・企業への選択的介入・支援が多く行われるようになると、自ずから不正腐敗の機会も多くなる⁽³¹⁾。それに対し、当然、社会の批判が集まるようになり、1970年代半ば以降、政府は大々的に「庶政刷新」のキャンペーンを張り、公務員の綱紀粛正を図るとともに、大規模な不正の摘発・処分を実施した。

表 1 朴政権下の経済部長官とその任期
(かっこ内は任期：ヵ月)

	経済企画院	財務部	商工部	農林部 ¹⁾	建設部	
1961.5.16	金裕澤 (8) 宋堯讃 (3)	白善鎮 (1) 金裕澤 (1) 千炳圭 (11)	太完善 (0) 丁來赫 (14)	張炯淳 (25)	朴基錫 (1) 申泰煥 (12)	5.16クーデター
1962	金顯哲 (1) 金裕澤 (7)	金世鍊 (8) 黄鍾律 (10)	劉彰順 (7) 朴忠勲 (6) 金 勲 (4)	柳炳賢 (6)	朴林恒 (9) 趙性瑾 (9)	第 1 次経済開発 5 ヶ年計画
1963	劉彰順 (2) 元谷奭 (8)					
1963.12	金裕澤 (5)	朴東奎 (6)	李丙虎 (5)	元谷奭 (5)	鄭樂殷 (5)	民政復帰 (第三共和国)
1964	張其榮 (41)	李延煥 (6) 洪升憲 (11)	朴忠勲 (41)	車均禧 (21)	全禮鎔 (31)	輸出 1 億ドル達成
1965		(職代) 徐奉均 (2)				
1966		金正濂 (8) 金鶴烈 (3) 徐奉均 (17)		朴東昂 (16)		
1967				金榮俊 (11)	金允基 (10)	第 2 次経済開発 5 ヶ年計画
1968	朴忠勲 (20)	黄鍾律 (17)	金正濂 (24)	李啓純 (9)	朱 源 (24)	
1969	金鶴烈 (31)	南惠祐 (59)	李洛善 (50)	趙始衡 (22)	李翰林 (20)	
1970				金甫炫 (32)	太完善 (7)	輸出10億ドル達成
1971						

1972	太完善 (32)				張禮準 (23)	第3次経済社会開発5ヵ年計画 維新憲法公布 (第四共和国) 重化学工業化宣言
1973					李洛善 (9)	
1974				鄭留永 (28)	金載圭 (27)	
1975	南惠祐 (51)	金龍煥 (51)		崔珪圭 (24)		
1976					申潤植 (24)	第4次経済社会開発5ヵ年計画 輸出100億ドル達成
1977				張德鎮 (12)		
1978				李燾逸 (12)	高在一 (12)	第10回総選挙 (選挙区与党敗) 経済安定化総合施策発表 朴正熙大統領暗殺
1978.12 1979	申鉉禧 (12)	金元基 (17)		李載高 (5)	崔鍾浣 (12)	崔圭夏大統領就任
1979.12 1980	李漢彬 (5)		丁浩錫 (7)			
平均任期 ²⁾	27.4ヶ月	19.7ヶ月	32ヶ月	17.5ヶ月	17.5ヶ月	

(注) 1) 1973年3月以降 農水産部。

2) 1963年12月の民政復帰～1979年10月朴正熙暗殺時の各長官の任期末までの期間における平均任期。

(出所) 『大韓民国歴代三府要人総鑑』、『聯合通信資料集1997』をもとに筆者作成。

1976年から1978年の3年間には、毎年、全公務員数の8～10%に匹敵する数の公務員が処分を受けている（『合同年鑑』1980年版）。そしてこの陣頭に立ったのもまた、大統領である。大統領が不正腐敗を許さないことは長官をはじめ、各部官僚の十分に知るところであった³²⁾。このことは、ある程度まで不正腐敗の抑止力として機能したと考えることができるが、その反面、少なくともこれだけの人員が不正腐敗の科で処分されていた、すなわち不正腐敗が蔓延していたという厳然たる事実をも示しているのである。

なお、このような人事管理のベースとなっている公務員制度について、ここで簡単に説明しておく必要があるだろう。1961年、クーデターで政権を掌握した朴正熙は、第1節でも述べたとおり、経済成長を至上の命題として登場し、国家主導の開発努力によってそれをなしとげるべく、広範な国家機構の改革・整備を推進した。そのなかで政府組織改革と並んで重視されたのが、公務員制度の改革である。1950年代、李承晩の時代に高度に政治化され、不正腐敗の蔓延する国家官僚制を、経済開発を強力に推し進めるための「有能で正直」な成果主義職業官僚制へと変身させることが目標とされた（韓国軍事革命史編纂委員会〔1963〕）。そして、その目標達成のため、国家公務員法やその他関連法律の改定などを通じ、公務員の採用、昇進、人事管理などの制度が逐次整備される。こうして、1970年代初めには、成果主義の職業官僚制がほぼ確立されたと考えられている。これはちょうど、朴政権が重化学工業化推進のために、高度に選択的な産業政策に乗り出す時期であった。

むすび

本章は、韓国「開発年代」の産業政策を支えた高度な制度能力について、具体的な個々の制度・システムの描写ではなく、それらの基本にある制度・仕組みがいかなるものであったのかという視点から、モデル化を試みた。

筆者が重要と考えたのは、いわゆる東アジア開発主義国家の特徴ともいえ

る「遮断」と官民協調のシステムにより外部からの圧力を排除しながらも独断に陥ることのない embedded autonomy (Evans [1992] [1995]) に加え、不正腐敗やレントシーキングによる害悪が過大にならないように、インセンティブのシステムと競争のメカニズムを利用して官僚をコントロールする人事と業績評価の制度である。熾烈な競争試験を経て採用された優秀な公務員は、明確なルールとインセンティブのもと³³⁾、自らの効用を高めるため——自らのため、自らを満足させるため——に競って経済発展への貢献のために働き、すぐれた実績をあげて昇進していった。これを可能としたのは、経済政策モニタリング・評価の徹底したシステムであり、これは、同時に官民協調・情報の共有を進めるためのシステムとしても作用していた。

そして、すべてをモニターし、最終的に管理していたのは、経済発展の実現に強いコミットメントを有する絶対的権力者としての大統領であった。システムの適正な作動、高い制度能力は、最終的にはこの大統領の存在にかかっていたのである。その意味で、この朴正熙体制は、きわめて精緻に制度化されながら、しかし、一方で、きわめて個人的な色彩の強い体制であったともいえるかもしれない³⁴⁾。

さて、題名にも示されているとおり、本章の目的は「開発年代」、すなわち1960～70年代、朴政権下の韓国の産業政策とそれを支える制度的枠組みを考えるものであり、現在の韓国を分析の対象としたものではない。しかしながら、本書の他の論文との整合性に鑑み、ここで最後に、以上の分析が1980年代全斗煥以降から現在の韓国においていかなる意味をもちうるかを少々考えてみたい。

まず、産業政策の性格については、第1節にて述べたとおり、全斗煥政権下において、朴正熙時代の重化学工業化を支えた強力な選択的産業政策は放棄された。その後、経済の自由化・グローバル化が進展するなかで、先進国として OECD にも加盟する韓国にとって、いまや選択的産業政策による特定産業の振興はありえない。多くの観察者が合意するように、経済における政府の役割がなくなったというわけではないが、期待される政府の役割は、

明らかに技術政策や中小企業・裾野産業振興などに移行しているといつてよ
 からう。これを戦後日本の産業政策について論じた伊藤ほかにならって述
 べるなら、直接的介入から誘導型産業政策への移行が起こっているというこ
 になる（伊藤ほか〔1988: 25-26〕）。

では、それらの成功を支える制度能力はいかなるものであるだろうか。経
 済の自由化・グローバリゼーションのみならず、政治の民主化をはじめとし
 たその他多くの変化を経て、1970年代の制度能力を支えた万能の大統領を鍵
 とするシステムはもはや存在しない。政府と官僚が目指すもの自体、きわめ
 て多様化した状況下、経済成長の実現を共通かつ最高の目的とし、官僚機構
 のパフォーマンスを随時徹底的にモニタリングするシステムも、また、その
 目的への貢献度をもって官僚の業績を画一的に測る体制も過去のものとなっ
 ている。官民関係についても、民主化後の社会において、かつてのような国
 家の自律性（autonomy）は確保されえないうえに、すでに十分な力をつけた
 民間セクター（特に財閥）と政府との関係は、従来のように政府の圧倒的優
 位における官民協調関係ではありえない⁹⁵。つまり、基礎的な制度能力は依
 然として健在であると考えてよからう⁹⁶が、1970年代の選択的産業政策を支
 えた制度能力は必ずしも維持されてはいないのである。

では、1980年代以降の韓国の産業政策を支えた制度能力はいかなるもので
 あったのか。十分な制度能力があったのか。あるいは、そもそも、産業政策
 は有効に機能したと評価されるのか。これらは、本章の範囲を超えた新たな
 研究課題である。

〔注〕

- (1) 韓国経済企画院（1995年より財政経済院）は、1982年、自組織と韓国の経
 済政策の20年史を『開発年代의 經濟政策—經濟企画院20年史—』というタイ
 トルで出版、1980年代が経済安定化の時代であり、1960～70年代、朴正熙時
 代の成長至上主義の「開発年代」とは大きく性格が異なることを明確に示し
 ている。なお、本章はこの「開発年代」を厳格に定義することはしないが、
 概ね1960～70年代の朴正熙時代を指すこととする。

- (2) 「狭義の産業政策」を世界銀行は『東アジアの奇跡』において、「産業構造を変化させることにより急速な生産性向上を達成しようとする試み」と定義している（世界銀行 [1994: 338-339]）。しかしながら、韓国やマレーシアの実例を通して見る限り、「急速な生産性向上」は必ずしも政府にとって直接の目的であったとは限らない。産業構造を変化させる、つまり高度化すること自体が目的であり、長期的な生産性向上は当然考慮されていようが、短期的急速な効率の向上は視野に入っていないと筆者は考える。
- (3) 『東アジアの奇跡』（日本語版）は、“institution”を「機構」と訳している。しかしながら、これは、本章でいうところの「制度」に等しい。
- (4) 韓国重化学工業化政策の背景については、Horikane [2005] 参照。
- (5) たとえば、経済企画院 [1982] [1994]、韓国開発研究院 [1995]、全国経済人連合会編 [1986] など。
- (6) これ以前、李承晩政権下、朝鮮戦争休戦後の1950年代半ば以降においても、一定以上の経済成長がみられたことも指摘しておかねばなるまい（1954～60年のGDPの年平均成長率は3.9%〈韓国開発研究院 [1995]〉）。しかし、この成長は、主としてアメリカの膨大な復興援助に依存した消費財中心の輸入代替工業化によりもたらされたものであり、1950年代末には、すでに市場は飽和状態となり、開発戦略の行き詰まりがみえていた。なお、この工業化は、政権となんらかのパイプを有する一部の産業資本家のみによるものであり、その利益は、彼ら自身と彼らと癒着した政治家・官僚の独占するところとなり、一般国民の厚生・生活水準を引き上げるものとはならなかった。
 なお、この時期に成長した産業資本家の多くが、その後、財閥として1960年代以降の高度成長を牽引してゆくこととなる。
- (7) 「絶望と飢餓線上に喘ぐ民生苦を早急に解決し、国家自主経済再建に総力を傾注する」（革命公約第4条）（韓国軍事革命史編纂委員会 [1963]）。
- (8) このテイクオフという概念は、アメリカの経済史家ロストウ（W. W. Rostow）がその著書『経済発展の諸段階』（*The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge University Press, 1960）において提示した概念で、アメリカ・ケネディ政権の積極的海外援助政策ともあいまって、1960年代には開発途上国のリーダーや政策形成者たちに大きな影響を与えるようになった。韓国をはじめとした東アジア諸国にとどまらず、全世界の多くの途上国が、中長期的開発計画のもと、政府主導の積極的開発・工業化により、このテイクオフをおこそうと努力することとなる。ロストウは1964年に韓国を訪問しており、当時の経済政策担当者たちに大きな影響を与えている。
- (9) 政府は前方・後方連関および産業全般に対する成長寄与度、付加価値、さらには国際的水準に達しうる潜在能力などを勘案したうえで、鉄鋼、非鉄金

属、機械、造船、電子、化学の6業種を戦略産業として特に重視、振興することを決定した（金正濂 [1991: 210]）。

- (10) しかし、「作り出す」とはいえ、もともと一定以上の力を有する財閥に割り振ったのであり、その意味では、すでに選別が行われたうえでの割り振りであった点も見逃してはならない。
- (11) 前政権末期、1970年代の末から特に顕著となった高インフレとそれに対する国民の不満を受け、朴正熙は、1978年末には大統領秘書室長をも含む経済政策ブレーンを一新し、1979年4月には経済安定化総合施策を発表、経済の安定化に向けてすでに大きく舵を切り始めていた。しかしながら、その後も、政府内部における経済政策全般や重化学工業化計画の方向性をめぐる葛藤が存在し、決定的な政策転換へとはつながらなかった。
- (12) 大統領の全面的信頼を受け、1980年代前半の経済戦略形成を事実上かなりの程度まで独占した首席秘書官金在益は、市場経済メカニズムの有効性を信奉し、果敢な自由化を推進しようとしたが、他方、韓国経済が第2段階のテイクオフをなしとげて先進国化するためには、研究開発の促進による技術力の強化が決定的な重要性をもつとの信念を有していたといわれる（Hahm and Plein [1997: 69]）。
- (13) 南北朝鮮両国は、ともに分断の固定化を嫌い、1991年まで、国連にも加盟しなかった（1991年、南北同時加盟）。戦後の冷戦体制のなか、韓国が外交・経済関係を有したのは西側諸国に限られ、1970年代に国際社会の一員としての地歩を固め、日米を含む西側諸国とも関係を結んだ中華人民共和国とすら、1992年まで国交を有していなかった。東欧諸国を皮切りに、中・ソを含む共産圏との関係改善をはかったのが盧泰愚の北方外交である。
- (14) この急速かつ過度の自由化が1997年の危機の重要な要因であるとの見方もある。たとえば、Chang [1998] 参照。
- (15) ジョンソンの *MITI and the Japanese Miracle*（1982年）は、主として戦後の日本の急速な経済成長について、その背景・理由をアメリカの社会経済との相違を念頭におきながら論じたものである。そうした観点から、政府主導でありながらも社会主義圏の計画経済とは違う、という意味を込めて、「資本主義開発体制」（capitalist developmental regime）という言葉が使われた。しかしながら、この概念が戦後東アジアの途上国の経済発展にも応用されるにいたり、「資本主義」の語は使われなくなっている。なお、この developmental state の訳語としては、ここで用いる「開発主義国家」の他、論者により「開発国家」あるいは「発展指向国家」などという語も当てられている。
- (16) 特に代表的なのは、Amsden [1989], Wade [1990], Woo [1991] などであろう。ただし、そのなかでも特に台湾を取り上げて扱った Wade [1990] は、冒頭で明示的に一般化（モデル化）を試みると同時に、日本、韓国との比較

にもかなりのページを割いている。しかしながら、著作全般の印象は、理論研究もしくは比較研究というより、やはり台湾研究である。

- (17) こういった問題の立て方は、同時期に盛んとなっていた民主化研究のアプローチに通ずるものがあるといえよう。
- (18) ハガードはいわゆる開発主義論者ではなく、韓国や台湾の研究者でもない。上述の「国家（政府）対市場」論争には直接関わっていないが、その双方の論者たちに大きな影響を与えているという点において、ユニークな位置を占めているといえよう。
- (19) その主なものについては、末尾の参考文献リスト参照。
- (20) この視点は、ラテンアメリカ諸国が、輸入代替から輸出志向の工業化に移行できなかったことや、構造調整が諸勢力の反対によりスムーズに進まないことをも十分に説明することができた（Haggard [1990], Haggard and Kaufman [1992]）。
- (21) ハガード自身は、この「東アジア」という言葉は特に用いてはいない。彼が分析の対象として取り上げるのは、ほとんどが韓国および台湾（特に前者については、韓国人研究者との共著で、多くの論文がある）であり、たまにシンガポールおよび香港という他のアジア NIEs 諸国が言及される。したがって、ここで注意すべきは、ハガードのモデルでは、世界銀行の『東アジアの奇跡』において取り上げられている（シンガポール以外の）ASEAN 諸国は対象として念頭におかれていないということである。
- (22) ハガード自身も、1980年代には、この「遮断」という概念は用いず、ただ、社会から自律的な国家の存在が、韓国・台湾の特徴であると分析するにとどまっている（Haggard and Moon [1983], Haggard [1988]）。
- (23) 具体的には次節において韓国の輸出振興会議などの例で説明する。日本の例をとると、審議会などのいわゆる官民協調のメカニズムがこれにあたる。
- (24) ここでは、embeddedness は情報の問題にもかなりの改善を与えうるとみなしている。
- (25) 輸出の増大にともなう諸外国（特にアメリカ）との貿易摩擦に配慮し、1978年以降、会議の名称は貿易振興拡大会議と変更された（重化学工業企画団 [1979]）。
- (26) これらの会議には民間の主要経済人も多く参加しており、embeddedness、官民協調の体制を維持するうえでもきわめて重要な役割を果たしていた。なお、これらの諸会議、メカニズムについては、崔 [1991] が詳しい。また、大統領の経済政策管理については、鄭 [1994] が参考になる（ともに韓国語）。韓国語以外では Horikane [2000]。
- (27) 朴政権下韓国の国家公務員制度および閣僚人事などについては、堀金 [2000] 参照。

- (28) 1960年代から1970年代にかけて、高級公務員採用の高等考試における倍率は、年によってかなりの変動があるものの、約20倍から100倍といった高倍率であった（総務處 [1987]）。
- (29) このなかでは金正濂の任期が24カ月と短い、金正濂はこの直後から1978年12月までの9年2カ月間にわたり大統領秘書室長の要職につき、経済政策全般に大きな影響力を維持している。
- (30) 金鶴烈は、1972年1月、病気を理由に職を辞し、まもなくこの世を去っている。
- (31) たとえば、1970年、総務處は、公務員の不正が年々増加の傾向にあることを発表した（『アジア動向年報』1971年版）。また、翌年の大統領選挙において野党新民党金大中候補は、長期政権化が招来する腐敗の防止をその選挙公約の第一にあげている。
- (32) 実は朴正熙も私腹を肥やしていた、と論ずる者もいる。お礼その他の用途で金一封を差し出すことが常識である社会のなかで、不正腐敗と捉えられることがなかったというわけではあるまい。事実、韓国では政権交代の度に、前政権中枢部にいた者たちが不正腐敗の名のもとに大量に検挙されることが繰り返されている（Clifford [1994]）。しかしながら、極端な例ではあるが、たとえば、インドネシアのスハルトのファミリービジネスのようなレベルの腐敗は、朴正熙の周辺には見当たらないといっても過言ではないだろう。
- (33) 彼らは、不正腐敗が原則的に許されないことをも十分に承知していた。「朴大統領を知っていたら、不正ができるはずがなかった」というのが、1970年代、官僚出身の大統領秘書官として朴正熙に仕えた数名に対する筆者のインタビュー（1997年）で共通して聞かれた言葉であった。
- (34) 大統領の最重要な経済ブレーンとして朴正熙および全斗煥の両大統領に長く仕えた経験をもつ南恵祐は、両時代の一番大きな違いとして「リーダーシップの質の違い」を指摘した（1997年筆者のインタビュー）。韓国の開発における大統領のリーダーシップの重要性については、その他多くの研究者・実務家が認めるところのものである（その草分けの著作としては、たとえば Jones and SaKong [1980] など参照）。
- (35) 韓国と台湾の政府—企業間関係について研究したフィールズは、韓国における政府と財閥との関係は、政府の圧倒的優位（dominance）から共生（symbiosis）へ、そして敵対関係（antagonism）へと推移したと論じている（Fields [1995: 61]）。
- (36) ただし、「汚職の撲滅」については、基本的に重要との観点から「基礎的」能力と分類されているものの、実際にその能力が「基礎的」あるいは「最低限」であるかという点、必ずしもそうではない。多くの途上国にとって汚職の撲滅はきわめて難しい課題であり、その意味からは高い能力を要すると思

えることもできよう。ここでも、「基礎的な制度能力は健在」としたものの、汚職の防止という点に限定すると、韓国政府の能力は、決して高いとはいえない。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 池尾和人・黄圭燦・飯島高雄 [2001] 『日刊経済システムの比較制度分析—経済発展と開発主義のわな—』 日本経済新聞社。
- 伊藤元重・清野一治・奥野正寛・鈴木興太郎 [1988] 『産業政策の経済分析』 東京大学出版会。
- 井上隆一郎・浦田秀次郎・小浜裕久編 [1990] 『東アジアの産業政策—新たな開発戦略を求めて—』 日本貿易振興会。
- 岩崎育夫 [1998] 「開発体制の起源・展開・変容—東・東南アジアを中心に—」（東京大学社会科学研究所編『20世紀システム 4. 開発主義』 東京大学出版会）。
- 小此木政夫・文正仁編 [2001] 『市場・国家・国際体制』 慶應義塾大学出版会。
- 太田辰幸 [2003] 『アジア経済発展の軌跡—政治制度と産業政策の役割—』 文眞堂。
- 笠井信幸 [1996] 「韓国の開発戦略と発展メカニズム再考」（服部民夫・佐藤幸人編『韓国・台湾の発展メカニズム』 アジア経済研究所）。
- 金正濂 [1991] 『韓国経済の発展』 サイマル出版会。
- 小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編 [1984] 『日本の産業政策』 東京大学出版会。
- 末廣昭 [1998] 「発展途上国の開発主義」（東京大学社会科学研究所編『20世紀システム 4. 開発主義』 東京大学出版会）。
- 世界銀行 [1994] 『東アジアの奇跡—経済成長と政府の役割—』 東洋経済新報社。
- [2002] 『世界開発報告2002』 シュプリンガー・フェアラーク東京。
- 玉置直司 [2003] 『韓国はなぜ改革できたのか』 日本経済新聞社。
- 服部民夫・佐藤幸人編 [1996] 『韓国・台湾の発展メカニズム』 アジア経済研究所。
- 朴一 [1999] 『韓国 NIES 化の苦悩—経済開発と民主化のジレンマ—増補版』 同文館。
- 堀金由美 [2000] 『東アジアの奇跡とグッドガバナンス—韓国高度成長期における「効果的政府」とその21世紀へのインプリケーション—』 国際協力事業団国際協力総合研修所。
- 若林正丈 [1996] 「台湾・韓国の政治体制と民主化—相違点对比の試み—」（服部民夫・佐藤幸人編『韓国・台湾の発展メカニズム』 アジア経済研究所）。

〈韓國語文獻〉

- 經濟企画院 [1982] 『開發年代의經濟政策—經濟企画院20年史—』 經濟企画院。
 —— [1994] 『自立開放時代의經濟政策—經濟企画院30年史—』 經濟企画院。
 金正濂 [1990] 『韓國經濟政策30年史—金正濂回顧錄—』 中央日報社。
 全國經濟人連合會編 [1986] 『韓國經濟政策40年史』。
 鄭正估 [1994] 『대통령의 경제리더십—박정희, 정두환, 노태우 정부의 경제정책관리—』 [大統領の經濟リーダーシップ—朴正熙, 全斗煥, 盧泰愚政府の經濟政策管理—] 韓國經濟新聞社。
 重化學工業企画團編 [1979] 「韓國工業化發展에 관한調査研究Ⅲ—政策決定過程의裏面史—」 [韓國工業化發展に關する調査研究Ⅲ—政策決定過程の裏面史—] アジア經濟研究所資料室所藏未出版資料。
 總務處 [1986] 『公務員人事制度』 總務處。
 —— [1987] 『政府組織變遷史』 總務處。
 崔東奎 [1991] 『成長시대의政府—漢江의奇跡이끈官僚組織이역할—』 [成長時代の政府—漢江의奇跡を導いた官僚組織の役割—] 韓國經濟日報社。
 韓國開發研究院 [1995] 『韓國經濟半世紀—政策資料集—』 韓國開發研究院。
 韓國軍事革命史編纂委員會 [1963] 『韓國軍事革命史 第1編 上・下』 韓國軍事革命史編纂委員會。

〈英語文獻〉

- Amsden, Alice H. [1989] *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York: Oxford University Press.
 Bates, Robert H. and Ann O. Krueger [1993] *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform: Evidence from Eight Countries*, Oxford: Blackwell.
 Campos, Jose Edgardo and Hilton Root [1996] *The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible*, Washington, D. C.: Brookings Institute.
 Campos, Nauro F. and Jeffrey B. Nugent [1999] "Development Performance and the Institutions of Governance: Evidence from East Asia and Latin America," *World Development*, 27(3), pp. 439-452.
 Chang, Ha-Joon [1994] *The Political Economy of Industrial Policy*, London: Macmillan.
 —— [1998] "Korea: The Misunderstood Crisis," *World Development*, 26, pp. 1555-1561.
 Cheng, Tun-Jen, Stephan Haggard and David Kang [1998] "Institutions and Growth in Korea and Taiwan: The Bureaucracy," *The Journal of Development Studies*, 34(6), pp. 87-111.
 Cho, Lee-Jay [1994] "Culture, Institutions, and Economic Development in East Asia," in Lee-Jay Cho and Yoon Hyung Kim eds., *Korea's Political Economy: An*

- Institutional Perspective*, Boulder: Westview Press.
- Choi, Byung-Sun [1989] "The Changing Conception of Industrial Policymaking in Korea," *The Korean Journal of Policy Studies*, 4, pp. 17-43.
- Clifford, Mark L. [1994] *Troubled Tiger: Businessmen, Bureaucrats, and Generals in South Korea*, Armonk: M. E. Sharpe.
- Downs, Anthony [1967] *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown and Company.
- Evans, Peter [1992] "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change," in Stephan Haggard and Robert R. Kaufman eds., *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton: Princeton University Press.
- [1995] *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press.
- [1998] "Transferable Lessons? Re-examining the Institutional Prerequisites of East Asian Economic Policies," *The Journal of Development Studies*, 34(6), pp. 66-86.
- Fields, Karl J. [1995] *Enterprise and the State in Korea and Taiwan*, Ithaca: Cornell University Press.
- Haggard, Stephan [1988] "The Politics of Industrialization in the Republic of Korea and Taiwan," in H. Hughes ed., *Achieving Industrialization in East Asia*, Cambridge: Cambridge University Press.
- [1990] *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- , Richard N. Cooper, Susan Collins, Choongsoo Kim and Sung-Tae Ro [1994] *Macroeconomic Policy and Adjustment in Korea, 1970-1990*, Cambridge, MA: Harvard Institute of International Development.
- , Richard N. Cooper and Chung-in Moon [1993] "Policy Reform in Korea," in Bates and Krueger eds., *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform*, Oxford: Blackwell.
- and Robert R. Kaufman eds. [1992] *The Politics of Adjustment*, Princeton: Princeton University Press.
- and Sylvia Maxfield [1993] "Political Explanations of Financial Policy in Developing Countries," in Stephan Haggard, Chung H. Lee and Sylvia Maxfield eds., *The Politics of Finance in Developing Countries*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- and Chung-in Moon [1983] "The South Korean State in the International Economy: Liberal, Dependent, or Mercantile?" in J. G. Ruggie ed., *The Autonomies of Interdependence*, New York: Columbia University Press.
- Hahn, Sung Deuk and L. Christopher Plein [1997] *After Development: The Transfor-*

- mation of the Korean Presidency and Bureaucracy*, Washington, D.C: Georgetown University Press.
- Horikane, Yumi [2000] "Politics of Bureaucracy: Korean Economic Policy Making under the Park Regime," Ph.D. dissertation, University of Cambridge.
- [2005] "The Political Economy of Heavy Industrialization: The Heavy and Chemical Industry (HCI) Push in South Korea in the 1970s," *Modern Asian Studies*, 39(1), pp. 1-29.
- Johnson, Chalmers [1982] *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford: Stanford University Press.
- [1999] "The Developmental State: Odyssey of a Concept," in Meredith Woo-Cumings ed., *The Developmental State*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Jones, Leroy and Il SaKong [1980] *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kim, Kihwan and David M. Leipziger [1993] *The Lessons of East Asia: Korea, A Case of Government-Led Development*, Washington, D. C.: World Bank.
- Kim, Dae Hwan and Tat Yan Kong eds. [1997] *The Korean Peninsula in Transition*, London: Macmillan.
- Kong, Tat Yan [1995] "From Relative Autonomy to Consensual Development: The Case of South Korea," *Political Studies*, 43(4), pp. 639-644.
- [1996] "Corruption and Its Institutional Foundations: The Experience of South Korea," *IDS Bulletin*, 27(2), pp. 48-55.
- Moon, Chung-in and Sang-young Rhyu [2002] "Dismantling the Developmental State," in Young Rae Kim, Hochul Lee and In-Sub Mah eds., *Redefining Korean Politics: Lost Paradigm and New Vision*, Seoul: Korean Political Science Association.
- Niskanen, William A., Jr. [1994] *Bureaucracy and Public Economics*, Aldershot: Edward Elgar.
- Önis, Ziya [1991] "The Logic of the Developmental State," *Comparative Politics*, 24(1), pp. 109-126.
- Rostow, W. W. [1960] *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Stern, Joseph J., Ji-hong Kim, Dwight H. Perkins and Jung-ho Yoo [1995] *Industrialization and The State: the Korean Heavy and Chemical Industry Drive*, Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development.
- Wade, Robert [1990] *Governing the Market: Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press.

- Westphal, Larry E. and Kwang-Suk Kim [1982] “Korea,” in Bela Balassa et al., *Development Strategies in Semi-industrial Economies*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Woo-Cumings, Meredith [1995] “Developmental Bureaucracy in Comparative Perspective: The Evolution of Korean Civil Service,” in Hyung-Ki Kim, Michio Muramatsu, T. J. Pempel and Kozo Yamamura eds., *The Japanese Civil Service and Economic Development: Catalysts of Change*, Oxford: Clarendon Press.
- Woo, Jung-En [1991] *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*, New York: Columbia University Press.
- World Bank [1997] *World Development Report 1997*, Washington, D. C.: Oxford University Press.
- Yusuf, Shahid [2001] “The East Asian Miracle at the Millennium,” in Joseph E. Stiglitz and Shahid Yusuf eds., *Rethinking the East Asian Miracle*, New York: Oxford University Press.

〈年鑑・資料集〉

『アジア動向年報』

『東亜年鑑』（韓国語）

『聯合年鑑』（韓国語）

『合同年鑑』（韓国語）

『大韓民国歴代三府要人総鑑』（韓国語）

『聯合通信資料集1997』（韓国語）

